Deutscher Bundestag **Drucksache 16/5214**

16. Wahlperiode 04. 05. 2007

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Heidrun Bluhm, Katrin Kunert, Dr. Gesine Lötzsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 16/4945 –**

Bekämpfung von Obdach- und Wohnungslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Nachdem bereits im Zuge der Debatte über die europäische Verfassung um ein verfassungsmäßiges Recht auf Wohnen gerungen wurde, sind nun in Frankreich Forderungen laut geworden, das Recht auf Wohnen in die Verfassung der Französischen Republik aufzunehmen. Auch in der Bundesrepublik Deutschland existiert Obdach- bzw. Wohnungslosigkeit als ein bundesweites gesellschaftliches Problem, dessen Lösung daher eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt. Darum wird auch in Deutschland die Forderung, ein Recht auf Wohnen im Grundgesetz zu verankern, intensiv diskutiert. Hierbei steht die Bundesregierung ebenfalls in der Verantwortung.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung sieht für die Einführung eines speziellen Grundrechts auf Wohnen weder einen Bedarf, noch hält sie ein solches für geeignet, die Lebenssituation der von Obdach- bzw. Wohnungslosigkeit betroffenen Personen zu verbessern.

Die Garantie der Menschenwürde in Artikel 1 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) in Verbindung mit dem in Artikel 20 Abs. 1 GG verankerten Sozialstaatsprinzip verpflichtet den Staat, die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein seiner Bürger zu schaffen. Diese sind – soweit erforderlich – durch Sozialleistungen zu sichern (vgl. BVerfGE 82, 60, 80). Zu den Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein zählt nach Ansicht der Bundesregierung auch eine Unterkunft.

Der Gesetzgeber ist der dargestellten Verpflichtung in vielfältiger Weise nachgekommen. Die Unterbringung Obdachloser aufgrund der polizei- und ordnungsrechtlichen Vorschriften, die Absicherung der Mietkosten durch Wohngeld und Übernahme der Kosten für Unterkunft und Heizung durch die zustän-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 3. Mai 2007 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

digen Sozialleistungsträger gemäß § 22 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) und § 29 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII) geben hierfür Beispiele.

Der Bundesregierung erscheinen daher Maßnahmen, die unmittelbar auf die Lebenssituation der von Obdach- bzw. Wohnungslosigkeit betroffenen Personen Einfluss nehmen, sinnvoller als symbolische Verfassungsänderungen.

Im Übrigen hat die Wohnungsversorgung in Deutschland seit Mitte der neunziger Jahre einen Stand erreicht, bei dem breite Schichten der Bevölkerung gut bis sehr gut mit Wohnraum versorgt sind. Auch einkommensschwache Haushalte sind bezogen auf die Wohnfläche und die Wohnungsausstattung überwiegend gut mit Wohnraum versorgt. Schätzungen von Betroffenenorganisationen ab dem Jahr 1998 weisen dementsprechend deutlich rückläufige Zahlen im Hinblick auf Wohnungslosigkeit aus. Vor diesem Hintergrund ist im Rahmen der Föderalismusreform die Zuständigkeit für die Soziale Wohnraumförderung mit Wirkung vom 1. September 2006 vom Bund auf die Länder übergegangen. Den Ländern obliegt künftig das Recht zur Gesetzgebung in diesem Bereich und zur Finanzierung der Sozialen Wohnraumförderung. Die Aufgabenübertragung trägt der Tatsache Rechnung, dass sich der Wohnungsbedarf regional sehr unterschiedlich entwickelt hat und die Wohnraumversorgungsprobleme weitgehend gelöst sind. Die Länder sind mit einem großzügigen finanziellen Ausgleich des Bundes in die Lage versetzt worden, diese Aufgabe in alleiniger Verantwortung durchzuführen. Sie erhalten bis einschließlich 2019 vom Bund eine finanzielle Kompensation, die bis zum Jahr 2013 jährlich 518,2 Mio. Euro beträgt und für die Wohnraumförderung zweckgebunden ist. Dieser Betrag entspricht mehr als dem Doppelten der Finanzhilfen, die die Länder nach der geltenden Finanzplanung in den nächsten Jahren erhalten hätten.

Das Wohnraumförderungsgesetz des Bundes, das die Soziale Wohnraumförderung regelt, bleibt in Kraft, solange die Länder keine eigenen gesetzlichen Regelungen getroffen haben.

1. Welchen Stellenwert haben für die Bundesregierung die Vermeidung und der Abbau von Obdach- bzw. Wohnungslosigkeit?

Die Bundesregierung misst der Vermeidung und dem Abbau von Obdach- bzw. Wohnungslosigkeit große Bedeutung zu. Sie nimmt ihre Verantwortung gegenüber dem betroffenen Personenkreis im Rahmen ihrer gesetzgeberischen Zuständigkeiten war (vgl. u. a. Antwort zu Frage 6).

2. Wann hat die Bundesregierung zum letzten Mal eine Untersuchung über Ursachen von Obdach- bzw. Wohnungslosigkeit in Auftrag gegeben?

Innerhalb des Forschungsprogramms „Bauen und Wohnen im 21. Jahrhundert“ hat das Bundesministerium für Bildung und Forschung im Zeitraum von 2001 bis 2005 auf Zuwendungsbasis das Verbundvorhaben „Wohnungslosigkeit und Hilfen in Wohnungsnotfällen“ mit insgesamt rund 1,6 Mio. Euro gefördert. Der Forschungsverbund wurde vom Institut Wohnen und Umwelt GmbH, Darmstadt koordiniert und durch die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. als Praxispartner begleitet. Zentrales Ziel der Forschung war es, interdisziplinäres Grundlagen- und Orientierungswissen für zukunftsgerechte Planungs- und Gestaltungskonzepte für die Hilfe in Wohnungsnotfällen zu erarbeiten. Unter www.iwu.de/forschde stehen die Berichte des Vorhabens zur Verfügung.

3. Führt die Bundesregierung regelmäßige Erhebungen zur Entwicklung der Obdach- bzw. Wohnungslosenzahlen in der Bundesrepublik Deutschland durch?

4. Wenn ja, wie stellt sich die jährliche Entwicklung der Obdach- bzw. Wohnungslosenzahlen in der Bundesrepublik Deutschland seit 1990 dar (geschlechterdifferenziert nach alten und neuen Bundesländern und Altersgruppen)?

5. Wenn nein, wie steht die Bundesregierung zu der Überlegung, das Thema „Obdachlosigkeit in Deutschland“ im Rahmen der Armutsberichterstattung zu behandeln?

Die Bundesregierung führt keine eigenen Erhebungen zur Entwicklung der Obdach- bzw. Wohnungslosenzahlen in der Bundesrepublik Deutschland durch. Auch in den Ländern existieren keine belastbaren flächendeckenden Daten zur Obdach- bzw. Wohnungslosigkeit.

Die Bundesregierung hat in ihren Armuts- und Reichtumsberichten 2001 und 2005 Obdach- bzw. Wohnungslosigkeit thematisiert. Im Zweiten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (vgl. Bericht vom 3. März 2005, Bundestagsdrucksache 15/5015, S. 132 f, X. Kapitel) wurde der Eingliederung von besonders armutsgefährdeten und begrenzt selbsthilfefähigen Menschen – darunter auch obdach- bzw. wohnungslose Personen – ein eigenes Kapitel gewidmet. Auch für den Dritten Armuts- und Reichtumsbericht (16. Legislaturperiode) ist geplant, dieses Thema zu behandeln. In dem Bericht wird – wie bereits bislang – auf die Zahlen der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (BAG-W) zurückgegriffen, die jährliche Schätzungen zur Wohnungslosigkeit veröffentlicht. Unter www.bagw.de sind die Schätzzahlen der BAG-W zur Entwicklung der Wohnungslosigkeit zugänglich. Danach ist seit dem Jahr 1998 ein kontinuierlicher Rückgang der Wohnungslosigkeit festzustellen.

6. Welche gesetzlichen Rahmenbedingungen zum Schutz vor bzw. zur Verhinderung von Obdach- bzw. Wohnungslosigkeit bestehen gegenwärtig in der Bundesrepublik Deutschland?

Die soziale Wohnraumförderung sorgt für die Bereitstellung preiswerter Mietwohnungen für Haushalte mit Zugangsschwierigkeiten auf dem Wohnungsmarkt durch private Investoren und kommunale Wohnungsunternehmen. Bei der Reform des Wohnungsbaurechts im Jahr 2001 wurden in § 1 Abs. 2 Nr. 1 des Wohnraumförderungsgesetzes (WoFG) als Zielgruppe der Förderung von Mietwohnraum u. a. wohnungslose und sonstige hilfebedürftige Personen aufgenommen. Zu den Letztgenannten zählen auch solche, die in unzumutbaren Wohnverhältnissen leben oder von Wohnungslosigkeit bedroht sind. Die Zuständigkeit für das Recht der sozialen Wohnraumförderung wurde im Jahr 2006 auf die Länder übertragen.

Auch das Wohngeld leistet einen wichtigen Beitrag zur sozialen Absicherung des angemessenen und familiengerechten Wohnens.

Der für Wohnraum geltende gesetzliche Kündigungsschutz des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB) wirkt dem Risiko entgegen, infolge einer Kündigung obdachlos zu werden. Dies gilt insbesondere für die Regelung des § 569 Abs. 3 Nr. 2 BGB, mit der den Sozialleistungsträgern die Möglichkeit eröffnet wird, durch Abgabe einer Verpflichtungserklärung eine Kündigung wegen Zahlungsverzugs unwirksam werden zu lassen. Die hierfür eingeräumte Frist wurde durch das Mietrechtsreformgesetz 2001 von einem auf zwei Monate nach Eintritt der Rechtshängigkeit des Räumungsanspruchs verlängert.

Darüber hinaus sind die Zivilgerichte nach § 22 Abs. 6 SGB II und § 34 Abs. 2 SGB XII verpflichtet, den zuständigen Leistungsträgern den Eingang einer Räumungsklage wegen Zahlungsverzugs des Mieters mitzuteilen. Die Möglichkeit einer rechtzeitigen Erklärung hinsichtlich der Mietschuldenübernahme durch die Sozialleistungsträger ist so sichergestellt.

Die Regelungen des materiellen Rechts werden durch die Bestimmungen des Vollstreckungsrechts ergänzt. Insbesondere § 721 der Zivilprozessordnung (ZPO) und § 765a ZPO bieten Möglichkeiten zur Verhinderung von Obdachlosigkeit im Falle einer Durchsetzung eines Räumungstitels im Wege der Zwangsvollstreckung.

Dem Personenkreis der obdach- bzw. wohnungslosen Menschen, die weit überwiegend wegen ihrer Erwerbsfähigkeit dem Personenkreis der Leistungsbezieher nach dem SGB II zuzurechnen sind, stehen vielfältige Rechte und Schutzvorschriften zur Seite, von denen nachfolgend nur einige exemplarisch genannt werden:

Zu den Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II gehören auch die tatsächlich anfallenden, angemessenen Kosten für Unterkunft und Heizung (§ 22 Abs. 1 Satz 1 SGB II) sowie Erstausstattungen für die Wohnung einschließlich Haushaltsgeräte (§ 23 Abs. 3 Nr. 1 SGB II). Damit ist im Rahmen des SGB II sichergestellt, dass es einem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen nicht an den erforderlichen Mitteln fehlen muss, damit er mit den zu seiner Bedarfsgemeinschaft gehörenden Personen in einer angemessenen und mit den notwendigen Einrichtungsgegenständen ausgestatteten Wohnung leben kann. Ergänzende Regelungen dienen dazu, die Beschaffung einer Wohnung zu unterstützen und ihren Verlust zu vermeiden.

Wohnbeschaffungs- und Umzugskosten sowie eine Mietkaution können bei entsprechender Zusicherung des Grundsicherungsträgers übernommen werden, wobei eine Mietkaution in der Regel in Form eines Darlehens erbracht wird (§ 22 Abs. 3 SGB II).

Die Leistungen zur Sicherung der Unterkunft erhält der Empfänger grundsätzlich in Form von Geldleistungen. Um das Mietverhältnis durch ausbleibende Mietzahlungen nicht zu gefährden, soll jedoch der zuständige Träger die Kosten für Unterkunft und Heizung ausnahmsweise direkt an den Vermieter oder andere Empfangsberechtigte zahlen, wenn die zweckentsprechende Verwendung der Leistungen für Unterkunft und Heizung durch den Hilfebedürftigen nicht sichergestellt ist (§ 22 Abs. 4 SGB II).

Zudem sollen ausnahmsweise auch Schulden übernommen werden, wenn dies gerechtfertigt und notwendig ist und sonst Wohnungslosigkeit einzutreten droht; Geldleistungen werden dabei in der Regel als Darlehen erbracht (§ 22 Abs. 5 SGB II).

Entsprechendes gilt mit wenigen kleineren Abweichungen für den Personenkreis der Bezieher von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII (Sozialhilfe), die nicht im Sinne des § 8 SGB II erwerbsfähig sind und deshalb keinen Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II haben.

Darüber hinaus haben die Betroffenen häufig auch Anspruch auf Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten nach §§ 67 bis 69 SGB XII i. V. m. der entsprechenden Durchführungsverordnung. Zu den dort genannten Hilfen gehören insbesondere Maßnahmen zur Erhaltung und Beschaffung einer Wohnung.

Im Übrigen lassen die landesrechtlichen Vorschriften zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (z. B. § 14 des Ordnungsbehördengesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen, § 9 des Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes des Landes Rheinland-Pfalz u. a.) eine Intervention zugunsten eines obdach-

losen Menschen in Form einer Einweisung bzw. Unterbringung in eine Notunterkunft zu, wenn im Einzelfall die Voraussetzungen einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit gegeben sind. Insbesondere bei Vorliegen einer Selbstgefährdung des Lebens bzw. der Gesundheit der obdachlosen Person wird ordnungsrechtlich regelmäßig eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit angenommen. Diese führt dann zu einem Eingreifen zugunsten der gefährdeten Person.

7. Welche Maßnahmen und Initiativen hat die Bundesregierung über gesetzliche Regelungen hinaus seit 1990 ergriffen, um Obdach- und Wohnungslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland zu verhindern bzw. zu bekämpfen (bitte im Detail auflisten)?

8. In welcher Form wurden unterschiedliche Lebenslagen und Bedürfnisse obdachloser Männer und Frauen bei den ergriffenen Maßnahmen und Initiativen berücksichtigt?

Bereits vor der ausdrücklichen Aufnahme dieser Zielgruppe in das Wohnraumförderungsgesetz wurde in den Verwaltungsvereinbarungen zwischen Bund und Ländern einvernehmlich festgelegt, dass der Versorgungsauftrag des sozialen Wohnungsbaus die Wohnungslosen einschließt und diese zu den vordringlich zu versorgenden Personengruppen zählen.

Darüber hinaus wurde in den Jahren 1993 bis 1997 aus Mitteln des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ das Forschungsfeld „Dauerhafte Wohnungsversorgung von Obdachlosen“ und in den Jahren 1999 bis 2001 eine Nachuntersuchung mit zusätzlichen Modellvorhaben durchgeführt. In diesem Rahmen wurden die Handlungsmöglichkeiten für integrative Projekte, die die Wohnraumversorgung mit bedarfsgerechten sozialen Beratungs- und Betreuungsangeboten verbinden, an modellhaften Beispielen erprobt und die dabei gewonnenen Erfahrungen in die Praxis vermittelt.

Auf Grund der von Verfassung wegen vorgegebenen Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Bekämpfung von Obdach- bzw. Wohnungslosigkeit war kein Raum verblieben, über die bestehenden gesetzlichen Regelungen hinaus Maßnahmen und Initiativen unmittelbar durch die Bundesregierung zu ergreifen.

9. Inwieweit sind Menschen mit Behinderungen von Obdach- bzw. Wohnungslosigkeit betroffen?

Der Bundesregierung liegen hierüber keine Daten aus amtlichen Statistiken vor.

10. Mit welchen Akteuren (Vereine, Verbände, Initiativen, Institutionen etc.) arbeitet die Bundesregierung zusammen, um Obdach- bzw. Wohnungslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland zu verhindern bzw. zu bekämpfen?

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales arbeitet in verschiedenen Gremien des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge mit, in denen Rechts- und Fachfragen zur Situation obdach- bzw. wohnungsloser Menschen behandelt werden. Die Bundesregierung steht zudem in regelmäßigem fachlichen Austausch mit der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. und der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (BAG-W).

11. Werden durch den Bund konkrete Projekte der öffentlichen Hand (Bund, Land, Gemeinde) oder freier Träger zur Betreuung bzw. Wiedereingliederung von Obdach-/Wohnungslosen und deren Versorgung mit Wohnraum finanziert bzw. gefördert?

    Wenn ja, welche?

    Wenn nein, warum nicht?

12. Wie hoch sind in diesem Zusammenhang ggf. die Ausgaben des Bundes zur Betreuung bzw. Wiedereingliederung von Obdach-/Wohnungslosen und deren Versorgung mit Wohnraum im Bundeshaushalt 2007?

Auf die Antwort zu den Fragen 7 und 8 wird verwiesen.

13. Erhalten Initiativen, Vereine, Verbände, die sich mit der Betreuung bzw. Wiedereingliederung von Obdach-/Wohnungslosen und zu deren Versorgung mit Wohnraum befassen, aus dem Bundeshaushalt Zuschüsse für ihre Arbeit?

    Wenn ja, welche?

    Wenn nein, warum nicht?

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ist seit den siebziger Jahren Zuwendungsgeber (Projektförderung) der BAG-W. Die Zuwendung aus Kapitel 11 02 Titel 684 02 betrug im Haushaltsjahr 2006 243 000 Euro (s. auch Antwort zu Frage 10).

14. Wie entwickelten sich die Ausgaben der Länder zur Betreuung bzw. Wiedereingliederung von Obdach-/Wohnungslosen und zu deren Versorgung mit Wohnraum seit 1990 (bitte differenziert nach alten und neuen Bundesländern)?

Der Bundesregierung liegen keine Zahlen über die in der Frage genannten Ausgaben der Länder vor.

15. Welche Position vertritt die Bundesregierung im Hinblick auf die Festschreibung des Rechts auf Wohnen im Grundgesetz, und wie begründet sie ihre Position?

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

16. Besteht in der Bundesrepublik Deutschland ein Unterschied in der begrifflichen Definition von Obdach- und Wohnungslosigkeit bzw. obdachlos und wohnungslos?

    Wenn ja, welcher?

Die Begriffe „Obdachlosigkeit“ bzw. „Wohnungslosigkeit“ sowie „obdachlos“ bzw. „wohnungslos“ sind gesetzlich nicht definiert.

Die Begriffspaare „Obdachlosigkeit/Wohnungslosigkeit“ bzw. „Obdachlose/Wohnungslose“ und „Obdachlosenhilfe/Wohnungslosenhilfe“ werden im allgemeinen Sprachgebrauch, in den Medien und in der Politik oft synonym gebraucht.

Nach Angaben der BAG-W werden die Begrifflichkeiten in Praxis und Wissenschaft in summarischer Kürze wie folgt beschrieben:

Der Begriff „Obdachlosigkeit“ wird in Praxis und Wissenschaft in aller Regel mit Bezug auf das Ordnungsbehördenrecht wie folgt definiert: Familien und/oder alleinstehende Personen sind in Deutschland „obdachlos“, wenn sie nach dem Verlust ihrer Wohnung in einer öffentlichen (kommunalen) Notunterkunft aus Gründen der Gefahrenabwehr einzuweisen sind bzw. dort eingewiesen wurden oder sich dort aufhalten.

Der Begriff „Wohnungslosigkeit“ hat – vor allem in der Wissenschaft, aber zunehmend auch in der Praxis – den Begriff „Obdachlosigkeit“ abgelöst. Nach der Definition der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V. (BAG-W) ist „wohnungslos“, wer nicht über einen mietvertraglich abgesicherten Wohnraum verfügt.

Neben den Begriffen Obdachlosigkeit bzw. Wohnungslosigkeit ist in den letzten Jahren der Begriff des „Wohnungsnotfalls“ getreten. Dieser umfasst, neben den wohnungslosen Menschen auch die Menschen, die von Wohnungslosigkeit bedroht sind oder die in unzureichenden Wohnverhältnissen leben.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333